A década de Lula

Simon Schwartzman

Publicado em Edmar Bacha, José Murilo de Carvalho, Marcelo Trindade, Joaquim Falcão, Pedro Malan e Simon Schwartzman (organizadores). *130 anos: Em busca da república*, Rio de Janeiro: Intrínseca, 2019, pp. 211-15.

Esta é a década de Luiz Inácio Lula da Silva, eleito presidente por grande maioria em 2002, reeleito em 2006 e responsável pela eleição de Dilma Rousseff em 2010. Lula surgiu na política brasileira nos anos 1970 como representante de uma nova esquerda, diferente dos antigos sindicatos, que, no passado, haviam juntado os "pelegos" do PTB com o PCB e desafiavam o governo militar com as greves dos metalúrgicos no ABC paulista. Em 1980 Lula fundou o PT, que se transformou em uma grande legenda de massas, com o apoio e a participação de sindicalistas, líderes religiosos, intelectuais, estudantes e seus respectivos movimentos e organizações sociais.

Na campanha presidencial de 2002, o temor dos mercados de que um governo conduzido por Lula pusesse em risco a estabilidade econômica conquistada pelo Plano Real foi desfeito pela "Carta aos brasileiros". Nela, Lula, ao mesmo tempo que criticava as políticas econômicas do governo FHC, garantia o respeito aos contratos e às políticas anti-inflacionárias.

A grande marca do período Lula foi a bandeira social, a promessa de fortalecer os direitos sociais e reduzir a pobreza e as desigualdades que a estabilidade política e o crescimento econômico dos anos anteriores só haviam tornado mais evidentes. O grande programa seria o Fome Zero, oriundo de uma forte tradição anticapitalista e de preocupação com a miséria que reunia da esquerda marxista aos movimentos católicos. Estes eram representados, entre outros, pela Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e pela Vida, criada nos anos 1990 por Herbert José de Sousa, o Betinho, ex-líder estudantil católico e também presente no programa da Comunidade Solidária, liderado por Ruth Cardoso.

Apesar de continuar por vários anos como vitrine do governo Lula, o Fome Zero não chegou a se implantar, sendo substituído, em 2004, pelo Bolsa-Família. A medida refletia as tensões e contradições entre os setores do governo preocupados com o bom funcionamento do mercado e o equilíbrio fiscal em contraposição à base tradicional do PT e de movimentos

sociais associados, para os quais as prioridades eram a expansão dos gastos públicos e a sua distribuição entre os grupos que lhes davam sustentação — tensão que se acentuaria após os anos de crescimento econômico de 2004 a 2008. O centro do Fome Zero era o cuidado com a "segurança alimentar" da população, ainda que pesquisa do IBGE de 2004 concluísse não existir um problema significativo de fome no Brasil, embora a pobreza e a desigualdade continuassem altas.

Para garantir a segurança alimentar, o projeto pretendia colocar praticamente toda a economia do país sob o comando de um novo Ministério Extraordinário, que atuaria começando pela reforma agrária orientada para a economia familiar, continuando pelo planejamento e controle da produção, distribuição e comercialização de alimentos incluindo o comércio exterior, passando pelo combate ao analfabetismo, geração de emprego e reorganização da previdência social; e verificando pelas notas fiscais se os pobres estavam gastando bem o dinheiro que receberiam. Tudo isso a ser executado por mais de 30 subprogramas apoiados por uma complexa rede de mobilização liderada pelo Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), estabelecido em janeiro de 2003.

A essa altura, no entanto, o Ministério da Fazenda já havia divulgado o documento "Política econômica e reformas estruturais", escrito sob a responsabilidade de Marcos Lisboa, no qual se defendia a necessidade de focalizar os gastos sociais nas populações mais carentes e torná-los compatíveis com os recursos disponíveis. A tese era fortemente criticada pela economista Maria da Conceição Tavares, que argumentava a favor da manutenção de programas de atendimento universal.

Outra ação que contrariou a base política do PT foi a reforma da previdência instituída pela Emenda Constitucional nº 41/03. Esta buscava dar continuidade a um processo iniciado pela reforma de 1998, criando a previdência complementar e reduzindo os benefícios dos funcionários públicos, que nunca foi plenamente implementada.

Com o abandono do Fome Zero, a principal bandeira social passou a ser o Bolsa-Família, organizado pela união e expansão dos diversos programas de distribuição de renda que datavam da gestão FHC. Mais do que um programa de renda mínima, o Bolsa-Família se apresentou como uma política de transferência condicional de dinheiro: faria com que as famílias beneficiadas enviassem seus filhos à escola; que as grávidas buscassem atendimento pré-natal; e que as crianças fossem levadas regularmente às unidades de saúde para acompanhamento nutricional e de saúde.

Três aspectos positivos do projeto logo chamaram a atenção. Primeiro, sua focalização correta — a grande maioria dos beneficiários era realmente mais pobre, em contraste a maioria

dos programas sociais brasileiros, que tendiam a ser capturados pelas classes médias e altas. Segundo, seu baixo custo — menos de 0,5% do PIB e beneficiando cerca de 20% da população. Terceiro, sua simplicidade, com os recursos sendo transferidos diretamente do governo federal para os destinatários pela rede bancária. Os valores recebidos pelas famílias eram baixos, mas significativos para a população de mais baixa renda. Por isso mesmo, o principal efeito do programa foi a redução da pobreza extrema.

Por outro lado, os resultados esperados sobre a educação e a saúde foram praticamente inexistentes, em parte porque o acesso aos primeiros anos da escola já havia se universalizado no final da década de 1990; mas também pela razão óbvia de que o que limitava o acesso a esses serviços não era a falta de incentivos financeiros aos usuários, mas, sobretudo, sua qualidade e disponibilidade.

Na educação, o governo começou com três grandes prioridades: a erradicação do analfabetismo; a expansão do Bolsa-Escola; e mais financiamento e autonomia para as universidades federais. O tom geral das políticas educacionais foi a expansão dos gastos e do acesso em todos os níveis, além das políticas de ação afirmativa para a população negra e mais pobre — e nenhuma disposição para interferir nas instituições a fim de melhorar seu desempenho. A prioridade dada à erradicação do analfabetismo foi logo abandonada, pela constatação de que o problema se concentrava em pessoas idosas que dificilmente seriam reeducadas.

As universidades públicas expandiram, primeiro, pela transformação dos antigos Centros Federais de Educação Técnica em institutos universitários, e depois pela criação de novas universidades e um programa de financiamento específico, o Reuni, instituído em 2007. Mas o governo financiou mais ainda a expansão do setor privado, através das isenções fiscais do Prouni e do generoso programa de crédito educativo, fazendo com que suas matrículas passassem de 66% a 75% do total no período. Com essas políticas, os investimentos públicos em educação passaram de 4,6% a 5,6% do PIB entre 2000 e 2010; os gastos por aluno, corrigidos pela inflação, cresceram 130%; e as taxas de matrícula no ensino médio e superior aumentaram sensivelmente. Por outro lado, os indicadores de qualidade, em termos de desempenho dos alunos nos diversos níveis, se mantiveram baixos.

Como na educação, o crescimento da economia, a partir de 2004, permitiu que os gastos em saúde aumentassem sem que, no entanto, fossem equacionados os problemas de implementação do Sistema Único de Saúde (SUS), que combinava um mandato irrealizável de cobertura universal com recursos escassos. Sem contar o fato de enfrentar problemas extremamente complexos de gerenciamento e de relacionamento entre o governo federal e os

estados. Houve algumas iniciativas importantes, sobretudo na atenção primária, como a expansão do Programa de Saúde da Família e as políticas universais de imunização, prevenção e controle de HIV/Aids. Indicadores gerais, como expectativa de vida e mortalidade infantil, melhoraram, enquanto novas questões começaram a surgir, relacionadas ao envelhecimento da população, ao aumento da violência e ao ressurgimento de doenças infecciosas nas áreas urbanas.

O que todos esses projetos tinham em comum era o objetivo de evitar os problemas mais complexos e espinhosos de reforma das instituições educacionais, do sistema de saúde, do sistema previdenciário, da segurança e do relacionamento confuso do governo federal com os estados e municípios. Combinados, o crescimento da economia, os programas de distribuição de renda, o aumento regular do salário mínimo e a expansão dos serviços públicos levaram a reduções significativas nos indicadores de desigualdade e nos índices de pobreza da população. Entretanto, permaneceram extremamente elevados quando comparados aos de outros países de renda semelhante.

Com a economia crescendo, os programas sociais expandindo e a popularidade em alta, é difícil entender por que o governo Lula optou por garantir sua maioria no Congresso pela distribuição de benefícios e vantagens pessoais a partidos e lideranças políticas com as quais não tinha nenhuma afinidade ideológica. Uma hipótese é que, ao rejeitar uma possível coalizão com o PSDB, principal adversário eleitoral do PT, o governo, embora pudesse dar continuidade às suas políticas macroeconômicas, ficava isolado no Congresso. Daí passar a angariar apoio por outros meios. Tal situação viria à luz em 2005, com o chamado escândalo do “mensalão”, processo judicial que revelou a existência de uma nova geração de membros do Ministério Público, da Polícia Federal e do Judiciário que agiam com independência e que, pela primeira vez na História do país, levavam à prisão líderes políticos e empresariais.

O processo, no qual o presidente da República foi poupado, teve como consequência mais imediata a saída de duas personalidades centrais do governo: o chefe da Casa Civil, José Dirceu, substituído em 2005 por Dilma Rousseff, e o ministro da Fazenda, Antonio Palocci, substituído em 2006 por Guido Mantega, além da prisão de membros proeminentes do PT. A mudança deu mais força, no governo, aos setores que criticavam as políticas de estabilidade macroeconômica mantidas desde 2002, ampliando as políticas de subsídios e a expansão dos gastos, que facilitaram a reeleição de Lula em 2006 e continuaram no mandato seguinte. Outra consequência foi a perda de apoio de setores e de militantes mais à esquerda, que se opunham às políticas populistas, às práticas de cooptação e à tolerância com a corrupção, que iam se tornando cada vez mais evidentes.

As eleições de 2006 marcaram uma crescente polarização política entre o Brasil mais pobre do Norte/Nordeste, principal beneficiário do Bolsa-Família, de subsídios e de outros programas assistenciais, e o Brasil do Sul/Sudeste, onde o tema da corrupção e as preocupações com a ordem econômica tinham maior repercussão. Com o novo mandato, o governo lançou um ambicioso Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), voltado em especial para a construção de moradias populares. E, com o anúncio das descobertas do petróleo do pré-sal, em 2008, e o pleno emprego garantido pela expansão do crédito e dos gastos, o futuro político do Partido dos Trabalhadores parecia assegurado.

A crise financeira internacional de 2008-2009 foi interpretada pelo governo como uma simples “marolinha” para o Brasil, prova de que as economias “neoliberais” de mercado não tinham mais futuro. E foi com essa visão que o PT lançou como candidata — e conseguiu eleger — Dilma Rousseff à Presidência, em 2010. Era o apogeu, mas também o princípio do fim da era Lula.